Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/4085

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/2 — 44300 — 2118/69

Bonn, den 14. April 1969

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 96)

mit Begründung (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 335. Sitzung am 7. März 1969 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf, wie aus der Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Kiesinger

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 96)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt ergänzt:

Dem Artikel 96 wird folgender Absatz 5 angefügt:

(5) Für Strafverfahren auf den Gebieten des Artikels 26 Abs. 1 und des Staatsschutzes kann ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen, daß Gerichte der Länder Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeines

Die Grundgesetzergänzung soll den gleichzeitig vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtzuges in Staatsschutz-Strafsachen (im folgenden: Ausführungsgesetz) verfassungsrechtlich absichern.

Zwar hält sich das Ausführungsgesetz zweifelsfrei im Rahmen der geltenden Verfassung (Artikel 30, 92, 96 GG), soweit es die erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesgerichtshofes auf Oberlandesgerichte übertragen will. Das Ausführungsgesetz beläßt aber insoweit staatsanwaltschaftliche Zuständigkeiten beim Bund, um die unverzichtbare Beteiligung des Bundes an Staatsschutzstrafverfahren sicherzustellen. Es sieht vor, daß unter eng begrenzten Voraussetzungen im ersten Rechtszug Rechtspflegeorgane eines Landes (Oberlandesgericht) und des Bundes (Generalbundesanwalt) zusammenwirken. Die Landesjustizverwaltungen haben diesem Ziel zugestimmt. Allerdings sind die Meinungen darüber, ob dem Generalbundesanwalt das Auftreten vor Oberlandesgerichten durch einfaches Gerichtsverfassungsrecht ohne vorherige Ergänzung des Grundgesetzes ermöglicht werden kann, geteilt: Die Bundesregierung und einige Landesjustizministerien bejahen die Frage; die Justizressorts anderer Bundesländer verneinen sie oder halten die Antwort jedenfalls für zweifelhaft.

Umstritten ist auch die Frage, ob der Übergang der erstinstanzlichen Gerichtszuständigkeit vom Bundesgerichtshof auf Oberlandesgerichte zugleich das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten (Artikel 60 Abs. 2 GG) beeinträchtigen würde. Zwar ist schon zu dem entsprechenden Artikel 49 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung die Auffassung vertreten worden, ein Begnadigungsrecht des Reiches komme auch in den Staatsschutzsachen in Betracht, in denen die Oberlandesgerichte als „Delegatare des Reichsgerichts" im ersten Rechtszug geurteilt haben (Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Artikel 49 Anm. 1, 14. Aufl. 1933; Eberhard Schmidt im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 2, 1932, S. 564, Abschnitt 1 b). In der Praxis hat sich diese Lehre aber nicht durchgesetzt. Von Länderseite wird geltend gemacht, die Gnadenzuständigkeit folge auf jeden Fall der Gerichtszuständigkeit, während die Bundesregierung insoweit ein Anknüpfen an die im Ausführungsgesetz vorgesehene Verfolgungs- und Vollstreckungszuständigkeit des Generalbundesanwalts verfassungsrechtlich für vertretbar hält. Die Auffassung der Länder hätte zur Folge, daß durch die Übertragung der erstinstanzlichen Gerichtszuständigkeit vom Bundesgerichtshof auf die Oberlandesgerichte die Gnadenbefugnis des Bundespräsidenten gerade auf dem wesentlichen Bereich des Staatschutz-Strafrechts beseitigt und damit der Artikel 60 Abs. 2 GG für das Strafrecht praktisch leerlaufen würde. Dieses Ergebnis wäre untragbar und wird auch von den Ländern nicht erstrebt. Die vorgesehene Ergänzung des Grundgesetzes soll die Gnadenbefugnis des Bundespräsidenten eindeutig gewährleisten.

Die Grundgesetzergänzung soll deshalb dem Bundesgesetzgeber ausdrücklich ermöglichen zu bestimmen, daß Gerichte der Länder „Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben". Damit sollen beide Fragen verfassungsrechtlich geklärt werden.

Als Standort für die Grundgesetzergänzung bietet sich Artikel 96 an.

Im einzelnen

Zu Artikel 1

Der Ausdruck „Strafverfahren" ist als Verfassungsbegriff weit auszulegen. Er schließt insbesondere auch die Verfahren zur Verhängung von Maßregeln der Sicherung und Besserung und die sogenannten objektiven Verfahren ein.

Die Strafverfahren auf den Gebieten des Artikels 26 Abs. 1 GG werden neben denjenigen des Staatsschutzes besonders aufgeführt, weil andernfalls zweifelhaft sein könnte, ob Straftatbestände, die nicht primär den eigenen Bundesstaat, sondern in erster Linie das friedliche Zusammenleben der Völker (z. B. §§ 80, 102, 220 a StGB) schützen, erfaßt wären.

Die vorgeschlagene Fassung, nach der „Gerichte der Länder Bundesgerichtsbarkeit ausüben", lehnt sich an eine Anregung der Landesjustizverwaltung Baden-Württemberg an, der sich auch die Landesjustizverwaltung Bremen angeschlossen hat. Nach dieser Fassung kann der Bundesgesetzgeber nur vorschreiben, daß bestimmte Rechtsprechungsakte der Landesgerichte nicht oder jedenfalls nicht in jeder Beziehung der Staatsgewalt des betreffenden Landes, sondern dem Bund zugerechnet werden sollen. Dagegen soll er nicht ermächtigt sein, auch gerichtsorganisatorisch, dienstrechtlich oder gar personell über die betreffenden Gerichte der Länder zu verfügen.

Die vorgesehene Zustimmung des Bundesrates zu dem Bundesgesetz ist sachgemäß.

Zu Artikel 2

Die Grundgesetzergänzung kann sofort in Kraft treten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Artikel 96 Abs. 5 ist wie folgt zu fassen:

„(5) Für Strafverfahren auf den Gebieten des Artikels 26 Abs. 1 und des Staatsschutzes kann ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen, daß die Staatsanwaltschaft des Bundes das Amt des Staatsanwalts bei den Gerichten der Länder ausübt. Hat das Gericht eines Landes unter Mitwirkung der Staatsanwaltschaft des Bundes entschieden, so steht das Begnadigungsrecht dem Bund zu."

Begründung

Der Entwurf will ausweislich seiner Begründung die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, daß der Generalbundesanwalt nach der Übertragung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten des BGH in Staatsschutz-Strafsachen auf die Oberlandesgerichte mit diesen zusammenwirken kann und daß der Bundespräsident in diesen Fällen das Begnadigungsrecht ausübt. Die Regierungsvorlage geht jedoch in der vorgeschlagenen Verfassungsänderung, die dem Bund nicht nur diese eng begrenzte Kompetenzen, sondern die Gerichtsgewalt schlechthin übertragen will, weit über dieses Ziel hinaus. Mit dem Rechtsinstitut der Organleihe würde zudem auf dem Gebiet der Rechtsprechung eine neue, im Grundgesetz bisher nicht vorgesehene Form des Zusammenwirkens zwischen Bund und Ländern geschaffen, für die kein sachliches Bedürfnis besteht, die aber andererseits zu verfassungsrechtlichen Streitfragen und zu Auslegungsschwierigkeiten führen müßte. Zweifelhaft erscheint bereits, ob ein einfaches Gesetz auf der Grundlage der in der Regierungsvorlage vorgesehenen Verfassungsänderung die Frage, inwieweit die in Rede stehenden Rechtsprechungsakte dem Bund oder den Ländern zuzurechnen sind, durch eine positivrechtliche Regelung lösen könnte. Geht man dabei den Weg des Ausführungsgesetzes, daß die Verfahrenskosten und die Haftkostenentschädigung den Ländern auferlegen will, so wird daraus zugleich deutlich, daß die Rechtsprechungsakte in ihren Rechtswirkungen nach wie vor den Ländern zugerechnet werden sollen; die Grundgesetzänderung wird damit in ihrer wesentlichen Aussage zu einer Fiktion, die lediglich wegen ihrer Nebenwirkungen (Beteiligung des Generalbundesanwalts am Verfahren, Gnadenrecht) aufgestellt wird.

Zudem erscheint es zweifelhaft, ob das angestrebte Ziel der Beteiligung des Generalbundesanwalts am Verfahren erreicht würde. Wegen der traditionellen Stellung der Staatsanwaltschaften im Strafverfahren und ihrer institutionellen Verbindung mit den Gerichten, bei denen sie errichtet sind, läge die Auslegung nahe, daß die Organleihe sich auch auf die bei den Landesgerichten errichteten Staatsanwaltschaften erstrecken muß.

Die vorgeschlagene Fassung bringt demgegenüber das Gewollte eindeutig zum Ausdruck.

Anlage 3

Auffassung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 96) gibt die Bundesregierung folgende Gegenäußerung ab:

Die Bundesregierung kann der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung nicht zustimmen. Sie fügt sich nicht harmonisch in unser Grundgesetz ein und trägt die Gefahr nicht gewollter Umkehrschlüsse in sich.

1. Satz 1 der vorgeschlagenen Fassung könnte den Eindruck erwecken, die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit auch in Staatsschutzsachen aller Art sei originär Sache der Länder, und der Bund könne seine besonderen Interessen in diesem Bereich nur in der angegebenen Weise, d. h. durch Mitwirkung des Generalbundesanwalts an den Verfahren vor den Landesgerichten verfolgen. Seit jeher waren aber dem Reichsgericht und sind dem Bundesgerichtshof erstinstanzliche Zuständigkeiten in wichtigen Staatsschutzsachen zugewiesen. Das Grundgesetz läßt diese Ausnahmen von dem Grundsatz, daß die obersten Gerichtshöfe letzte Instanz sind, unstreitig zu. Es ist rechtspolitisch nicht vertretbar, auch nur den Anschein zu erwecken, als sollte die hierin für den Bundesgesetzgeber liegende Möglichkeit abgebaut werden. Auch die in den anderen Zweigen der Gerichtsbarkeit bestehende erstinstanzliche Zuständigkeit der obersten Gerichtshöfe des Bundes darf nicht in Frage gestellt werden.

2. Das Grundgesetz erkennt in seiner geltenden Fassung ein Begnadigungsrecht des Bundes an, ohne die einschlägigen Fälle ausdrücklich zu benennen (Artikel 60 Abs. 2 GG; vgl. die Anordnung des Bundespräsidenten über die Ausübung des Begnadigungsrechts des Bundes vom 15. Oktober 1965 — BGBl. I S. 1573). Der vom Bundesrat vorgeschlagene Satz 2 könnte zu dem unzutreffenden Schluß führen, der Kreis der strafgerichtlichen Entscheidungen, denen gegenüber ein Begnadigungsrecht des Bundes besteht, sei auf die unter Artikel 96 Abs. 5 GG fallenden strafgerichtlichen Entscheidungen beschränkt. Auch könnte das Begnadigungsrecht des Bundes hinsichtlich beamtenrechtlicher Folgen von landesgerichtlichen Strafurteilen als abgeschafft erscheinen.

3. Die vom Bundesrat gegen den Regierungsentwurf vorgetragenen Bedenken sind nicht begründet. Der Entwurf setzt die bisher anerkannte Zulässigkeit einer erstinstanzlichen Bundesgerichtsbarkeit voraus und läßt für bestimmte Arten von Strafgerichtsverfahren als neue Ausübungsform die Organleihe bei den Ländern zu. Dabei kann es nicht zweifelhaft sein, daß diese Organleihe sich auf die Gerichte beschränkt, jedenfalls beschränken darf. Denn soweit der Bundesgesetzgeber künftig vorsehen darf, daß Landesgerichte „Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben", darf er auch die Staatsanwaltschaft des Bundes amtieren lassen. Das ist sogar — neben dem Verbleiben des Begnadigungsrechts beim Bund — die nächstliegende Folgerung aus der Zurechnung der Gerichtsbarkeit an den Bund. Das Ausführungsgesetz könnte auch bestimmen, daß Verfahrenskosten und Haftentschädigung zu Lasten der Bundeskasse gehen; dies kann im Verlaufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens noch geprüft werden. Keinesfalls würde die Verfassungsnorm in ihrer wesentlichen Aussage, wie der Bundesrat annimmt, durch die Gestaltung des Ausführungsgesetzes zu einer Fiktion.